

AUSTRIAN LAW
JOURNAL

ISSN: 2409-6911

(CC-BY) 3.0 license

DOI: 10.25364/1.1:2014.1.5

www.austrian-law-journal.at

Die Kehrseite von Governance: Der Wandel der Staatlichkeit und seine sozialen Kosten

Peter Koller*, Graz

Kurztext

Governance, verstanden als ein neues System der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kooperation staatlicher Institutionen und privater Akteure, erlebt derzeit wachsende Verbreitung. Diese Entwicklung reflektiert einen tiefgreifenden Wandel des Staates, zeitigt jedoch erhebliche soziale Kosten: eine Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer öffentlicher Dienstleistungsunternehmen, zunehmende Arbeitslosigkeit und wachsende soziale Ungleichheiten. Der Autor vertritt die These, dass die bestehenden Formen von Governance weder effizient noch gerecht sind, weil ihre sozialen Kosten ihren Nutzen überwiegen.

Governance, understood as a new system of performing public tasks through the cooperation between state institutions and private agents, is, at the time being, in a process of growing diffusion. This development reflects a considerable change of the state, but it also brings about significant social costs: a deterioration of the working conditions of the employees of the public service industry, growing unemployment and increasing social inequalities. The author advocates the thesis that the present forms of governance are neither efficient nor just, because their social costs exceed their benefits.

Schlagworte: Governance; Staat; Privatisierung; öffentliche Dienstleistungen; Ungleichheit.

I. Thematische und begriffliche Eingrenzung

In der derzeit boomenden Literatur über Governance wird diese, zumindest im Großteil der mir bekannten Publikationen, in ein relativ günstiges Licht gerückt. So wird Governance vielfach als eine längst überfällige Neuordnung der Erfüllung staatlicher Aufgaben und der politischen Steuerung des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens präsentiert, die nicht nur deren Effizienz steigert, sondern auch mit den Grundsätzen des liberalen, demokratischen

* Univ.-Prof. DDr. Peter Koller, Institut für Rechtsphilosophie, Rechtssoziologie und Rechtsinformatik, Universität Graz.

Fundstelle: Koller, Die Kehrseite von Governance: Der Wandel der Staatlichkeit und seine soziale Kosten, ALJ 1/2014, 60-67



und sozialen Staates in Einklang steht.¹ Ich möchte in meinem Beitrag diesem meines Erachtens stark geschönten Bild entgegentreten und auf einige *problematische Aspekte* der gegenwärtigen Entwicklung von Governance hinweisen, die in der erwähnten Literatur weitgehend vernachlässigt werden: nämlich auf die sozialen Kosten dieser Entwicklung, die vom Boom der Governance-Theorie nicht nur reflektiert, sondern auch gefördert wird.

Zu diesem Zweck ist es zunächst einmal erforderlich klarzustellen, auf welche *Art von Governance* ich abstelle, da der Governance-Begriff ja in hohem Maße schillernd und mehrdeutig ist.² Worauf ich abstelle, das sind die rechtlich verbindlichen Regelungssysteme, welcher sich die europäischen Staaten und die Europäische Union zur Erfüllung diverser öffentlicher Aufgaben bedienen, die nach weithin geteilter Ansicht als wesentliche Staatsaufgaben gelten und darum staatlicher Regelung und Supervision bedürfen.³ Zu diesen Aufgaben gehören jedenfalls die Dienstleistungen der Post und der Telekommunikation, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Elektrizitätsversorgung und des öffentlichen Gesundheitswesens, die mich insbesondere interessieren.

Der Bedarf nach Governance im Rahmen dieser Regelungssysteme wird gemeinhin mit dem *Wandel der Staatlichkeit* erklärt: damit gemeint ist der Übergang vom Interventionsstaat, der seine Aufgaben hauptsächlich mittels obrigkeitlich verordneter Regelungen und vielfach auch durch in staatlichem Eigentum stehende oder sogar der staatlichen Hoheitsverwaltung unterstellte Einrichtungen in Eigenregie erfüllt hat, zum *Gewährleistungsstaat*, der die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Opportunität in Kooperation mit privaten Akteuren, wie Unternehmen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, zu gewährleisten sucht und sich zu diesem Zweck auf die Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen beschränkt, um die Aktivitäten dieser Akteure in entsprechende Bahnen zu lenken. Die bekannten Schlagworte „New Public Management“ und „Public Private Partnership“ bringen diese Form der staatlichen Aufgabenerfüllung auf den Punkt. Dazu bedarf es geeigneter Formen von Governance, die erklärtermaßen das zweifache Ziel verfolgen, zum einen die staatliche Verwaltung zu entlasten und zu verschlanken und zum anderen die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu steigern.⁴

¹ Zu diesen Publikationen gehören ua die folgenden Sammelwerke: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien² (2006); Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder (2007); Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt (2008); Grande/May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung (2009); Benz/Dose (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen² (2010).

² Siehe Benz/Dose, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in dies (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen² (2010) 13; Schuppert, Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in ders/Zürn (Hrsg.), Governance in einer entgrenzten Welt, PVS-Sonderheft 41, 2008, 13.

³ Allgemein dazu Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben (2001).

⁴ Vgl. Hoffmann-Riem, Governance im Gewährleistungsstaat. Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (2006) 195; Schuppert, Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft (2011) 135 ff.

Dies führt mich zu einer *ersten These*, die ich im Folgenden noch etwas näher begründen werde: Der Bedarf nach Governance resultiert aus dem Wandel der Staatlichkeit, der sich insbesondere in dem seit einigen Jahrzehnten stattfindenden Prozess der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen manifestiert. Der Boom der Governance-Theorie ist demnach eine Begleiterscheinung dieses Prozesses, wobei diese Theorie eine Doppelrolle zu spielen scheint: Sie ist einerseits ein durchaus fruchtbarer Ansatz für die theoretische Analyse der sich gegenwärtig vollziehenden Entwicklung von Staat und Recht, andererseits aber auch ein ideologieverdächtiges Konstrukt, das sehr leicht zur Legitimation und Affirmation dieser Entwicklung dienen kann.⁵

II. Die Privatisierung öffentlicher Dienste und ihre sozialen Folgen

Um den erwähnten Wandel der Staatlichkeit zu verstehen, ist es zweckmäßig, zuerst einen Blick auf die Ausgangssituation zu werfen. Bis weit in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts wurden viele der zentralen öffentlichen Dienstleistungen von staatseigenen oder zur staatlichen Hoheitsverwaltung gehörigen, teilweise monopolistischen Einrichtungen erbracht, wozu unter anderem die staatliche Post, die Staatsbahnen und diverse öffentliche Verkehrsbetriebe, die Elektrizitätsgesellschaften und zahlreiche öffentliche Krankenhäuser gehörten. Die in diesen Einrichtungen Beschäftigten genossen aufgrund ihrer in der Regel sehr starken gewerkschaftlichen Organisation viele Vorteile: eine zwar nicht gerade hohe, aber durchaus anständige Entlohnung, hohe Beschäftigungssicherheit, ein hohes Maß an sozialer Sicherheit, eine moderate Arbeitsbelastung ohne großen Leistungsdruck und nicht zuletzt eine weitgehende Gleichstellung der Geschlechter in den Rängen unterhalb der Leitungspositionen, die damals wie selbstverständlich zum überwiegenden Teil den männlichen Beschäftigten vorbehalten blieben. Alle diese Vorteile galten als „Beamtenprivilegien“, die einerseits den öffentlichen Dienst als respektabel erscheinen ließen, andererseits aber auch Ressentiments gegen die Staatsdiener schürten. Im Laufe der Zeit waren die staatliche Verwaltung im Allgemeinen und ihre Dienstleistungseinrichtungen im Besonderen jedoch wachsender öffentlicher Kritik ausgesetzt, durch die sie zunehmend in Misskredit gerieten. Die gegen sie erhobenen Kritikpunkte waren insbesondere die folgenden: politischer Nepotismus, mangelnde Effizienz, bürokratische Schwerfälligkeit, Intransparenz und hohe Kosten.⁶

Die wachsende Unzufriedenheit mit der überkommenen staatlichen Verwaltung bereitete den Boden für den seit den 1970er Jahren anschwellenden Ruf nach einer Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, deren eigentliche Triebkräfte jedoch viel

⁵ Vgl. *Offe*, Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? in *Schuppert/Zürn* (Hrsg), Governance in einer sich wandelnden Welt (2008) 61.

⁶ Siehe zB *Merklein*, Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger? (1980); allgemein zur Kritik am Wohlfahrtsstaat *Prisching*, Krisen. Eine soziologische Untersuchung (1986) Kap. V.

eher die tiefgreifenden gesellschaftlichen und politischen Veränderungen waren, die sich in dieser Zeit vollzogen haben. Zu diesen Veränderungen gehören insbesondere die ökonomische Globalisierung, die soziale Machtverschiebung innerhalb der einzelnen Gesellschaften, die Vertiefung der Europäischen Union und die Verbreitung neoliberalen Denkens.

Die *ökonomische Globalisierung*, die nicht zuletzt durch die seit Jahrzehnten stattfindende Liberalisierung der Welthandelsordnung vorangetrieben wurde und wird, hat eine beträchtliche Verschärfung des internationalen Standortwettbewerbs bewirkt, der die Staaten in wachsende Finanznöte bringt, weil ihre Einnahmen wegen der Mobilität von Unternehmen und Investoren sinken, aber ihre Ausgaben infolge zunehmender Arbeitslosigkeit steigen. Außerdem hat die Liberalisierung den globalen Konzernen wie auch den Reichen aller Länder vielfältige Möglichkeiten der Steuerflucht und Steuerhinterziehung eröffnet, die den Staaten Einnahmen in beträchtlicher und ständig wachsender Höhe entziehen.⁷ Diese Entwicklung hat zugleich innerhalb der einzelnen Gesellschaften eine erhebliche *soziale Machtverschiebung* zugunsten der großen Unternehmen, der Vermögenden und hochqualifizierten Arbeitskräfte ausgelöst, die zum Nachteil der Mehrzahl der Arbeitnehmer, der kleinen Leute, aber auch ihrer politischen und wirtschaftlichen Interessenverbände ausschlägt. Da die Unternehmen unter Verweis auf den internationalen Wettbewerb erfolgreich auf eine Verringerung der Arbeitskosten und Steuern drängen können und die Vermögenden mit der Drohung, ihr Kapital woanders anzulegen, höhere Renditen erzwingen können, verlieren die Beschäftigten und Gewerkschaften zunehmend an Verhandlungsmacht. Und damit steht der Weg frei zu einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die den Staaten dringend benötigte Einnahmen und den Vermögenden profitable Investitionsmöglichkeiten verspricht.⁸ Diese Tendenz wird durch die *Europäische Union* verstärkt, weil sie in der Absicht, die Produktivität des europäischen Wirtschaftsraums im Interesse seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, die Mitgliedstaaten dazu nötigt, ihre Monopolbetriebe zu teilen und zu liberalisieren.⁹ Und nicht zuletzt wird der Prozess der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gefördert durch die rapide Wiederverbreitung wirtschaftsliberaler Ideen in Gestalt des *Neoliberalismus*, der Stimmung macht für eine Reduktion der Staatsquote, den Abbau sozialer Leistungen, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Eindämmung der Gewerkschaftsmacht.¹⁰

Da hier nicht der Platz ist, die Entwicklung der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in den europäischen Staaten näher zu beschreiben, möchte ich nur einige ihrer

⁷ Siehe *Rieger/Leibfried*, Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates (2001); *Zucman*, Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird (2014).

⁸ Dazu *Hufschmid* (Hrsg.), Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien (2004).

⁹ Dazu *Streeck*, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus (2013) 141 ff.

¹⁰ So zB von *Hayek*, Die Verfassung der Freiheit (1971); *Friedman*, Kapitalismus und Freiheit (1976); *Gilder*, Reichtum und Armut (1983); allgemein dazu *Harvey*, Kleine Geschichte des Neoliberalismus (2007).

Grundtendenzen seit den 1980er Jahren in aller Kürze skizzieren.¹¹ Vorreiter der Privatisierungspolitik war bekanntlich das Vereinigte Königreich unter der Regierung *Thatcher*, wonach dann sukzessive auch die anderen europäischen Staaten dazu übergingen. Zunächst wurden die meisten öffentlichen Dienstleistungen formell privatisiert, indem die betreffenden Einrichtungen in rechtlich selbständige Organisationen umgewandelt und aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert wurden. Darauf folgte in vielen Fällen auch deren materielle Privatisierung, indem sie vom Staat zum Teil oder auch zur Gänze an private Unternehmen veräußert wurden. Damit wurde die Erbringung der betreffenden Dienstleistungen zwar einerseits, wie erwünscht, dem Marktwettbewerb ausgesetzt (der allerdings in vielen Fällen nicht wirklich funktioniert), andererseits aber auch dem Diktat betrieblicher Profitorientierung unterworfen, was dazu führen kann, dass der öffentliche Bedarf nach den betreffenden Dienstleistungen nicht hinreichend befriedigt wird. Eben dies macht eine entsprechende staatliche Marktregulierung erforderlich, die eine ebenso ausreichende wie flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit den in Betracht stehenden Dienstleistungen sicherstellen soll. Die rechtlichen Regelungen, welche die Kooperation zwischen privaten (oder zumindest selbständigen) Dienstleistungsunternehmen und staatlichen (oder jedenfalls in staatlichem Auftrag agierenden) Marktregulierungsorganisationen koordinieren, ergeben nun die typischen Governance-Systeme, die wir heute in den meisten Bereichen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen finden, so etwa bei der Post und der Telekommunikation, der Bahn und dem öffentlichen Nahverkehr, der Elektrizitätsversorgung und der öffentlichen Gesundheitsversorgung.¹²

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, wie sie in den meisten Ländern durchgeführt wurde und wird, hatte und hat zwar sicher manche positiven Effekte, wie die Steigerung der Produktivität und die Verbilligung mancher Leistungen, sie zeitigt aber auch nicht unerhebliche soziale Kosten, die ihre Vorteile weit überwiegen dürften.¹³ Diese Kosten treffen insbesondere die in den Dienstleistungsunternehmen Beschäftigten, zu deren Nachteilen, in Stichworten formuliert, die folgenden gehören: ein enormer Abbau von Arbeitsplätzen im Zuge der Rationalisierung der Dienstleistungsbetriebe; das Auslaufen der für die Beschäftigten vorteilhaften Kollektivverträge durch die Ausgliederung von Unternehmensteilen und durch das Outsourcing von Tätigkeiten an andere Firmen; eine merkliche Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherung; steigender Leistungsdruck und wachsende physische und psychische Belastung der Beschäftigten; eine rapide Zunahme von atypischen, zum überwiegenden Teil prekären

¹¹ Eingehend dazu *Schneider/Tenbücken* (Hrsg), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen* (2004); *von Weizsäcker et al* (Hrsg), *Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel?* (2006).

¹² Eingehend dazu die Studie der *FORBA Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt* (Wien): *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser*, AK Wien 2009, Kap. 1 und 2.

¹³ Zahlreiche empirische Belege hierfür bietet die Studie: *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen* (FN 12), Kap. 3 und 4.

Arbeitsverhältnissen; ein unangenehmes Arbeitsklima; eine wachsende Fragmentierung der Arbeitnehmer, die deren selbstorganisierte Vereinigung unterbindet.¹⁴ Nimmt man all das zusammen, kann man ohne Übertreibung von Ausbeutung sprechen.

Zu den sozialen Kosten der Privatisierung gehören aber auch die wachsenden sozialen Ungleichheiten, die sie zur Folge hat. Denn während die in den Dienstleistungsunternehmen Beschäftigten eine deutliche Verschlechterung ihres Einkommens und ihrer Arbeitsverhältnisse hinnehmen mussten und müssen, wachsen zugleich die – mehr oder minder selbstgewährten – Einkommen der Unternehmer, leitenden Manager und Investoren in schwindelnde Höhen, und zwar im selben Maße, in dem es ihnen gelingt, die Arbeitskosten ihrer Unternehmen zulasten der Beschäftigten zu drücken. Die Folge davon ist, dass die Einkommensschere sowohl in den einzelnen Unternehmen als auch in den meisten Ländern insgesamt immer weiter aufgeht.¹⁵

Ich beschließe diesen Abschnitt mit einer *zweiten These*, die es nahelegt, die in Betracht stehenden Governance-Systeme anschließend im Licht sozialer Effizienz und Gerechtigkeit zu beleuchten: Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die Bedarf nach neuen Governance-Regelungssystemen schafft, zeitigt neben manchen positiven Effekten enorme soziale Kosten, die unmittelbar in den Nachteilen der meisten Beschäftigten der Dienstleistungsbetriebe und indirekt auch in wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender sozialer Ungleichheit bestehen.

III. Governance im Lichte von Effizienz und Gerechtigkeit

Ich lege der Bewertung des Übergangs zu den heute bestehenden Governance-Systemen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen die folgenden Maßstäbe der sozialen Effizienz und Gerechtigkeit zugrunde, die nach meiner Ansicht allgemein zustimmungsfähig und zumindest im Prinzip auch weithin akzeptiert sind.

Soziale Effizienz: Zur Rechtfertigung der Governance-Systeme der staatlichen Aufgabenerfüllung wird in der Regel die These ihrer überlegenen Effizienz vorgebracht, wobei allerdings meist offen bleibt, was unter Effizienz verstanden wird. Wenn damit die Produktivität der Dienstleistungsunternehmen (im Sinne der Ratio ihrer Produktionskosten zum Output) gemeint ist, dann mag die These zwar stimmen, liefert aber keine plausible Rechtfertigung, da Produktivität kein angemessenes Kriterium gesamtgesellschaftlicher Effizienz ist, weil sie die betriebsexternen Kosten der Produktion außer Betracht lässt. Das Kriterium der gesamtgesellschaftlichen Reichtumssteigerung ist zwar von diesem Mangel frei, kann aber ebenfalls nicht überzeugen, weil es nicht sicherstellt, dass jedes

¹⁴ Eine Ausnahme scheint Schweden zu sein, da dort für die Beschäftigten der neuen Dienstleister die gleichen Arbeitsbedingungen gelten wie für die der alten.

¹⁵ Siehe *Stiglitz*, Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht (2012); *Piketty*, Capital in the Twenty-First Century (2014).

Gesellschaftsmitglied vom Zuwachs etwas abbekommt oder zumindest nicht durch ihn verliert. Infolgedessen kommen nur mehr zwei Maßstäbe in Frage, an denen die Effizienz des Umbaus der staatlichen Leistungsverwaltung gemessen werden kann: die Pareto-Effizienz und das Kompensationskriterium (nach *Kaldor* und *Hicks*).¹⁶

Das Pareto-Kriterium, nach dem eine Zustandsveränderung dann effizient ist, wenn zumindest eine betroffene Person davon profitiert und niemand etwas verliert, ist allerdings auf die vorliegende Fragestellung nicht anwendbar, weil der Umbau der staatlichen Verwaltung in Richtung Governance ja offensichtlich vielen Leuten erhebliche Verluste bringt. Damit bleibt nur noch das Kompensationskriterium: Ihm zufolge müssten die durch diesen Umbau erzielten Gewinne der gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfung so groß sein, dass sie dessen soziale Kosten offensichtlich überwiegen, so dass es den Gewinnern (hypothetisch) möglich wäre, die Verlierer für ihre Einbußen zu entschädigen. Das wäre jedoch nur dann der Fall, wenn der Zugewinn an Einkommen, Vermögen und Macht, den die wirtschaftlichen und politischen Eliten aus der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ziehen, zusammen mit den damit möglicherweise verbundenen Vorteilen ihrer Kunden die früher skizzierten sozialen Kosten eindeutig übersteigen würden. Doch das scheint mir äußerst unwahrscheinlich, jedenfalls sehr zweifelhaft.

Soziale Gerechtigkeit: Da ich mich hier auf eine nähere Erörterung dieser Thematik nicht einlassen kann, nenne ich ohne weitere Umschweife die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit, die nach weithin geteilter Auffassung für moderne Gesellschaften Geltung besitzen: rechtliche Gleichheit, bürgerliche Freiheit, demokratische Teilhabe, soziale Chancengleichheit und wirtschaftliche Ausgewogenheit. Diese Grundsätze inkludieren eine Reihe von Erfordernissen, die im gegenwärtigen Zusammenhang relevant sind, so vor allem die folgenden: *Rechtsstaatlichkeit* (als Resultat der Verbindung von rechtlicher Gleichheit und bürgerlicher Freiheit), aufgrund der die staatliche Verwaltung, sei es durch Einrichtungen des Staates oder vom Staat delegierte Private, auf der Grundlage inhaltlich hinreichend bestimmter gesetzlicher Regeln ausgeübt werden muss; *demokratische Legitimität*, der zufolge diese gesetzlichen Regeln letztlich aus der Willensbildung im Rahmen des dafür jeweils vorgesehenen demokratischen Gesetzgebungsverfahrens hervorgegangen sein müssen; und *sozio-ökonomische Ausgeglichenheit*, nach der Ungleichheiten der gesellschaftlichen Positionen und ökonomischen Lagen nur dann und insoweit allgemein vertretbar sind, wenn sie unvermeidlich mit einer die gesamtgesellschaftliche Wertschöpfung steigernden Sozial- und Wirtschaftsordnung

¹⁶ Vgl. *Bohnen*, Die utilitaristische Ethik als Grundlage der modernen Wohlfahrtsökonomik (1964); *Rowley/Peacock*, Welfare Economics. A Liberal Restatement (1975); *A. Buchanan*, Ethics, Efficiency, and the Market (1985); *Sen*, On Ethics and Economics (1987).

verbunden sind, deren Zuwächse allen Gesellschaftsmitgliedern, insbesondere auch den schlechter gestellten, zugutekommen.¹⁷

Dass die diversen Spielarten von Governance – jedenfalls jene, die sich im Bereich der Erfüllung staatlicher Aufgaben etabliert haben – vom Standpunkt der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Legitimität Probleme aufwerfen, wird selbst von vielen ihrer Befürworter zugestanden. Ich möchte diese Probleme, die möglicherweise nicht allzu schwer überwindbar sein mögen, hier auf sich beruhen lassen und mich auf einige Bemerkungen über die sozio-ökonomische Ausgeglichenheit von Governance beschränken. Aus dem bisher Gesagten dürfte ohne weiteres hervorgehen, dass die gegenwärtigen Governance-Systeme zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen diesem Erfordernis nach meiner Auffassung keinesfalls entsprechen, ja gravierende Ungerechtigkeiten enthalten. Denn während diese Systeme einigen kleinen Gruppen – vor allem den leitenden Managern und Eignern der privatisierten und neu entstandenen Dienstleistungsunternehmen – enorme Vorteile bescherten und weiter bringen und mitunter auch zu einer Senkung der Kosten mancher Dienstleistungen im Interesse der Konsumenten geführt haben mögen, haben sie die soziale und wirtschaftliche Lage großer Bevölkerungsteile, nämlich nicht nur der Arbeitnehmer dieser Unternehmen, sondern auch der Arbeitenden und Arbeitsuchenden überhaupt, erheblich verschlechtert. Damit ist aber natürlich nicht gesagt, dass diese oder ähnliche Ungerechtigkeiten mit jeder Form von Governance verbunden, also deren unvermeidliche Begleiterscheinung sind. Denn manche Governance-Systeme dürften durchaus geeignet sein, Wohlfahrtsgewinne zu generieren, von denen alle Bevölkerungsteile profitieren, wenn eine entsprechende politische Regulierung dieser Systeme dafür Sorge trägt. Ich komme damit zu dem überwiegend negativen Befund, dass zumindest die gegenwärtigen Governance-Systeme im Bereich der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen weder effizient noch gerecht, ja zum Teil offensichtlich ineffizient und ungerecht sind.

Dieser Befund legt es nahe, meine Ausführungen mit der folgenden *dritten These* zu beschließen, die sich an die Adresse sowohl der Exponenten der Governance-Theorie wie auch der politischen Exekutoren des Wandels der Staatlichkeit richtet: Die Governance-Theorie muss, um wissenschaftlich seriös und politisch neutral zu sein, neben den erhofften oder vermeintlichen Vorzügen von Governance ebenso deren sozialen Kosten gebührende Beachtung schenken; und eine angemessene Governance-Politik muss durch europaweit geltende rechtliche Regelungen flankiert sein, die den Beschäftigten öffentlicher Dienstleistungsunternehmen anständige Löhne, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und ein hinreichendes Maß an sozialer Sicherung garantieren.

¹⁷ Näher dazu Koller, Soziale Gerechtigkeit – Begriff und Begründung, Erwägen Wissen Ethik 2003/1, 237; ders, Bausteine einer Theorie ökonomischer Gerechtigkeit, in Spieß (Hrsg), Freiheit – Natur – Religion. Studien zur Sozialethik (2010) 193.